

## SEMELHANTES, MAS DIFERENTES: ANÁLISE EXPLORATÓRIA E COMPARATIVA DAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO EM PORTUGAL E ITÁLIA

*Data de aceite: 01/12/2020*

*Data da submissão: 27/08/2020*

### Gonçalo Antunes

NOVA School of Social Sciences and Humanities, Interdisciplinary Centre of Social Sciences (CICS.NOVA), Universidade NOVA de Lisboa

<https://orcid.org/0000-0002-5709-8294>

### Caterina Francesca Di Giovanni

Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Centro de Investigação e Estudos de Sociologia

<https://orcid.org/0000-0002-2713-0118>

**RESUMO:** O presente estudo pretende analisar de forma exploratória as políticas de habitação portuguesas e italianas, com o objectivo de comparar a realidade destes países. O desenvolvimento do estado da arte tem como base uma revisão multidisciplinar da literatura científica sobre as políticas de habitação social, focando em particular os modelos habitacionais adoptados no sul da Europa. Note-se que é comum a literatura internacional apontar que no domínio habitacional os países do Sul da Europa apresentam várias semelhanças (sobretudo Portugal, Espanha, Grécia e Itália), sendo essencial, todavia, analisar, interpretar e apresentar as diferenças existentes nessas distintas realidades. Na componente teórico-prática analisa-se com maior profundidade dados estatísticos, diferenças terminológicas

e disparidades teóricas e práticas nas políticas de habitação. Os resultados desta investigação apontam que apesar destes países terem diversas similaridades no que respeita às políticas de habitação (que são frequentemente generalizadas no contexto sociocultural da “Europa do Sul”), existem também formas distintas de enfrentar os problemas habitacionais, assim como diferentes características do mercado imobiliário, que interessam realçar e compreender.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas de habitação, habitação social, arrendamento, Portugal, Itália.

### SO SIMILAR, YET SO DIFFERENT: AN EXPLORATORY AND COMPARATIVE ANALYSIS OF HOUSING POLICIES IN PORTUGAL AND ITALY

**ABSTRACT:** The present study intends to exploratory analyze the housing policies in Portugal and Italy, with the objective of comparing the reality of these countries. The state of the art is based on a multidisciplinary review of the scientific literature on social housing policies, in particular, the housing models adopted in Southern Europe. Although it is common for international literature to point out that the Southern European countries have several similarities in the housing domain (especially Portugal, Spain, Greece and Italy), it is essential, in any case, to analyze, interpret and present the differences existing in these different realities. In the theoretical-practical component, statistical data, terminological differences and theoretical and practical disparities in housing policies are analyzed in depth. The results of this investigation points out that albeit these countries

have several similarities with regard to housing policies, often generalized in the socio-cultural context of “Southern Europe”, there are also quite different ways of tackling housing problems, as well as different characteristics of the real estate market, which is interesting to highlight and understand.

**KEYWORDS:** Housing policies, Social Housing, Rental system, Portugal, Italy.

## 1 | INTRODUÇÃO

O presente contributo foca-se na comparação das políticas de habitação social em Portugal e Itália. Conforme é apresentando frequentemente em análises teóricas e comparativas (e.g. Allen *et al.*, 2004), estes países apresentam semelhanças que podem ser incluídas no modelo habitacional mediterrânico, o que é particularmente visível nos dados estatísticos, como é o exemplo mais significativo o peso da habitação pública nos dois países (2% Portugal; 3% Itália) (Housing Europe, 2017).

Contudo, refere Kemeny (1992), numa reflexão sobre as políticas de arrendamento, que embora duas sociedades possam ter sectores habitacionais que apresentam várias semelhanças culturais e estatísticas, podem diferir radicalmente em diversas dimensões, como, por exemplo, em medidas proteccionistas ou liberais no arrendamento, nos actores envolvidos, nos tipos e modelos de financiamento, no público-alvo, etc. Recentemente, um trabalho de Di Giovanni (2019) salientou as diferenças para aprender através delas, descobrindo trajectórias e práticas emergentes, e construir um discurso crítico. A autora analisa de forma detalhada os dados quer quantitativos que qualitativos de Portugal e Itália, reclamando uma abordagem teórica “*inspirada no Sul*”, conforme ideias similares avançadas por Santos (2016).

O presente artigo é dividido nas seguintes etapas: i) revisão crítica da literatura científica; ii) análise do cenário habitacional em Itália e Portugal, reflectindo-se sobre o vocabulário utilizado e analisando-se a cronologia da aplicação das políticas de habitação social e os principais dados estatísticos; iii) notas finais com a apresentação dos resultados da análise comparativa e do debate exploratório sobre as políticas de habitação social além dos números.

## 2 | COMPARANDO PORTUGAL E ITÁLIA

### 2.1 O conceito de habitação social

Desde logo, interessa clarificar a terminologia utilizada nos dois países, especialmente no que se refere ao conceito de “*habitação social*”, que, como é reconhecido, não tem uma definição universal (Housing Europe, 2017; Braga & Palvarini, 2013; Hasson & Lundgren, 2018).

Em Itália, utilizam-se habitação pública (*Edilizia Residenziale Pubblica*) e habitação social (*alloggio sociale* ou *housing sociale*, entre os nomes mais populares). O primeiro termo é mais antigo (Lei 865/1971), com o qual se identifica o *stock* maior do país, gerido pelo *Istituto Autonomo Case Popolari* (IACP), órgãos públicos administrados pelas regiões que fornecem habitação às famílias de baixa renda. O segundo é um termo mais recente (DM 22 Abril 2008), com o qual se identifica um *stock* muito reduzido no contexto nacional, formado por habitações construídas com o apoio do privado e dirigidas para a classe média baixa e casos de emergência habitacional. Porém, o segundo conceito não substituiu o primeiro, sendo que os termos são utilizados sobretudo conforme o envolvimento do sector público, o qual é dividido em: i) *Edilizia sovvenzionata* (subsidiada), habitação para arrendamento, destinada àqueles com renda mais baixa e fornecida pelo sector público; ii) *Edilizia agevolata* (facilitada), habitação para arrendamento ou venda, destinada a famílias de baixa-média renda e fornecida principalmente por cooperativas e empresas de construção; iii) *Edilizia convenzionata* (contratada), habitação particular para arrendamento ou venda, reguladas por contratos específicos estabelecidos entre o município e os privados.

No caso português – focando a análise apenas no Portugal Democrático –, o conceito de “*habitação social*” foi legalmente estabelecido em 1983 (Portaria 580/83) e refere-se a toda a habitação construída pela administração pública ou com apoios desta (ou seja, inclui toda a habitação pública, mas também pode incluir alojamentos construídos por cooperativas de habitação, Instituições Particulares de Solidariedade Social e empresas privadas que acedam a programas específicos de construção). Os alojamentos construídos com apoios públicos estão sujeitos a condicionamentos na qualidade construtiva definidos legalmente. No final de 1988 (Portaria 828/88), o conceito de “*habitação social*” foi substituído por “*habitações de custos controlados*” sem que isso significasse, na prática, grandes alterações. Como indica Antunes (2018, 2019), a alteração deveu-se, fundamentalmente, à estigmatização da “habitação social” e dos “bairros sociais”, tentando-se uma maquiagem semântica, assim como pela criação de uma política de apoio à iniciativa privada e cooperativa denominada, precisamente, “*habitação de custos controlados*”. O conceito de *habitações de custos controlados* voltaria a ser alterado em 1997 (Portaria 500/97) e, mais recentemente, em 2019 (Portaria 65/2019), adicionando-se a acção de reabilitação com apoios da administração pública.

## 2.2 As políticas de habitação e questões contemporâneas

No que respeita à cronologia da adopção de políticas de habitação social, Portugal e Itália diferem de forma evidente. Embora esta longa discussão não possa aqui ter lugar, poderá sumarizar-se que os dois países iniciariam políticas de habitação social (ainda que residuais) no início do século XX, e que, mais tarde, as ditaduras trouxeram uma estratégia relativamente definida para as políticas de habitação, mas que tinha como intenção,

sobretudo, assegurar o apoio aos próprios regimes. Depois da Segunda Grande Guerra, as políticas de habitação social em Portugal e em Itália tomaram caminhos muito diferentes, devido, desde logo, à democratização italiana (e consequente influência do Estado Social, dos apoios do Plano Marshall e da influência das democracias da Europa Ocidental no geral), o que, em Portugal, apenas ocorreu em meados de 1974. Este percurso divergente pode ser analisado em vários trabalhos que analisam as políticas de habitação italianas (e.g. Padovani, 1996; Baldini, 2010; Lungarella, 2010; Urbani, 2010; Baldini & Poggio, 2012; Tosi, 2016; Puccini, 2016; Poggio & Boreiko, 2017; Bianchi, 2017; Storto, 2018) e portuguesas (e.g. Ferreira, 1987, 1993; Gros, 1994; Silva, 1994a, 1994b, 1994c, 1997; Baptista 1999; Serra, 2002; Coelho, 2009; Guerra, 2011; Portas, 2013; Acciaiuoli 2015; Antunes, 2016, 2018, 2019), assim como em trabalhos que genericamente comparam vários países do sul da Europa (e.g. Castles & Ferrera, 1996; Allen *et al.*, 2004, Bargelli & Heitkamp, 2017; Di Felicianantonio & Aalbers, 2018), embora, nesse contexto comparativo, Portugal nem sempre esteja presente.

Actualmente Portugal e Itália enfrentam diversos problemas habitacionais, como, por exemplo, a manutenção de pequenos bairros de habitações degradadas e abarracadas por população de muito baixo rendimento; a deterioração de parte do parque habitacional público devido à falta de recursos para a sua manutenção, sobrelocação das casas públicas e problemas derivados da excessiva concentração de população de rendimento baixo; a ausência de investimento em políticas de habitação pública, e, com grande mediatismo recente, a dificuldade da classe média e das novas gerações em acederem a habitação própria ou arrendada, devido às elevadas taxas de esforço. Por esta razão, em 2017 o Governo português apresentou um pacote de políticas de habitação denominado *Nova Geração de Políticas de Habitação*, sendo que no caso da habitação social os programas mais importantes são o *Porta de Entrada* e *Primeiro Direito*, e, no caso do arrendamento, pode-se destacar o *Programa de Arrendamento Acessível*.

Além dos pontos comuns, existem também questões específicas, como, por exemplo, no caso italiano, a diminuição da habitação pública, devido ao processo de alienação de casas iniciado nos anos 90, e conflitos de competências, devido à descentralização do Estado para as Regiões. A questão da descentralização, em particular, veio acentuar as diferenças regionais no investimento e na manutenção do parque habitacional público assim como a criação de políticas regionais diferenciadas. As competências em Itália estão entre Estado, Regiões, Municípios e órgãos públicos (ex-IACP), formando um tipo de governança multinível, que, todavia, é disfuncional por falta de uma adequada coordenação.

Em Portugal, na ausência de regionalização, a descentralização realiza-se directamente do Estado para os municípios, estando o poder local cada vez mais responsabilizado pela manutenção do parque habitacional público e por criar políticas locais de apoio ao acesso à habitação. No caso português, note-se, ainda, para um levantamento

recente organizado pelo IHRU, que aponta para a existência de cerca de 25 000 famílias a necessitar de nova habitação urgente em todo o país (IHRU, 2018).

No que respeita a comparações estatísticas, segundo *Housing Europe* (2017) em Itália a propriedade de casa é de 71,9%, o mercado de arrendamento de 14,8% e as rendas reduzidas na habitação pública é 3,7%; em Portugal, a propriedade de casa é de 74%, o mercado de arrendamento corresponde a 17% e o parque habitacional público corresponde a 2%.

Em Itália, as instituições de habitação pública controlam um stock de 750 000 unidades, em que residem cerca de 900 000 famílias (3% das famílias italianas), com 650 000 em lista de espera (Bianchi, 2017), Em Portugal o parque habitacional público corresponde a 118 000 habitações, que proporcionam alojamento a 113 000 agregados familiares, com cerca de 270 000 indivíduos (2,5% da população) (DGT, 2016). Nos dois países, a habitação pública está localizada sobretudo nas grandes áreas urbanas.

	Período de construção			
	< 1946	1946-1980	1981-2000	> 2001
<b>EU-28</b>	22,3	44,1	22,1	9,8
<b>Itália</b>	20,7	51,4	19,8	7,9
<b>Portugal</b>	10,7	37,1	36	16,3

Quadro I: Médias de urbanização em Itália e Portugal.

Fonte: Eurostat (Census HC53), 2011.

Conforme a Tabela 1, o conjunto habitacional italiano foi construído principalmente nas décadas de 1960 a 1980, tendo o valor vindo a reduzir-se. Em Portugal, vemos uma tendência diferente, com construção acentuada após 1974 (Portugal tinha elevadas carências habitacionais no final da ditadura), o que levou, inclusivamente, que Portugal fosse o país da União Europeia com maior peso de fogos construídos na década de 1990 e, por essa razão, detém um parque habitacional particularmente jovem no contexto europeu (Mateus, 2015). Para esta situação não foi alheio o elevado apoio do Estado português na bonificação de juros no crédito à habitação, que, entre 1987 e 2011, monopolizaram cerca de 73% das verbas executadas no sector da habitação nos Orçamentos de Estado (IHRU, 2015)! Esta decisão que atravessou diversos quadrantes políticos teve sérias repercussões na diminuição de recursos para outras iniciativas, como a construção de mais habitação pública, a melhoria dos espaços públicos dos conjuntos habitacionais construídos pelo Estado, ou verbas para incentivar a reabilitação do parque imobiliário e o sector do arrendamento (cf. Antunes, 2018).

### 3 | RESULTADOS E DEBATE

O presente trabalho sublinhou – ainda de forma exploratória – algumas das divergências existentes nas políticas de habitação em Portugal e em Itália. Estes contrastes são frequentemente subestimados perante as semelhanças encontradas nos dados estatísticos e contextos socioculturais.

Como vimos, existe desde logo uma diferença na utilização do conceito de “habitação social”. Em Portugal *“habitação social”* (actualmente *“habitação de custos controlados”*) refere-se a toda a habitação construída pelo Estado ou com apoios deste; em Itália utiliza-se a recente expressão de *“habitação social”*, para habitação maiormente desenvolvida por fundações privadas e não governamentais, e designa-se como *“habitação pública”* (ERP) a habitação directamente promovida pelo Estado. Poderá dizer-se que no caso italiano se transitou do conceito de *“habitação pública”* para a *“habitação social”*; já no caso português o conceito de *“habitação social”* foi transformado em *“habitação de custo controlados”*, seguindo a tendência europeia do modelo mais lato de *affordable housing*. Simultaneamente, no contexto português o conceito de *“habitação social”* está estigmatizado (o mesmo ocorre com os *“bairros sociais”*), o que em Itália ocorre com *“quartieri popolari”* ou *“case popolari”*.

A história das políticas de habitação nos dois países é também temporalmente divergente. O caso italiano ficou marcado pela conjuntura pós-guerra e o surgimento do Estado Social, período no qual existiu um grande investimento público na construção de habitação pública. Após a década de 1970, assistiu-se à neoliberalização das políticas de habitação, o que foi especialmente evidente na alienação do parque habitacional público. O caso português é diferente, com um investimento público em habitação até Abril de 1974 muito insuficiente para responder às necessidades em ambiente urbano e rural. Em democracia, o grande programa de realojamento e de construção de habitação pública foi criado em 1993 e, desde esse programa, tem existido um desinvestimento continuado na construção de habitação pública. Fica aqui evidente um atraso significativo nos investimentos que existiram em Portugal, quando comparado com o caso italiano. Existem ainda importantes diferenças nos momentos de investimento em habitação pública, de urbanização e de metropolização, assim como na forma de responder aos problemas habitacionais da classe média, e, também, nas entidades com poder de decisão, em que as regiões italianas têm especial proeminência, enquanto em Portugal a questão é articulada entre o poder central e o poder local.

No que respeita em concreto ao problema de acesso à habitação da classe média, em 2008 foi criado em Itália um pacote legislativo que prevê fundos imobiliários nacional e locais, através dos quais organizações do terceiro sector constroem habitação a custos controlados. Em Portugal foi criada a *“Nova Geração de Políticas de Habitação”*, apresentada em 2017, e parte das responsabilidades foram alocadas aos municípios, que, como é o exemplo de Lisboa, têm apostado em programas que têm uma abordagem próxima das parcerias público-privadas.

A análise comparativa entre as políticas de habitação social dos países do sul da Europa carece, ainda, de maior exploração. Actualmente, é essencial ultrapassar as generalizações apoiadas em dados estatísticos, para ir *além dos números* e perceber que, apesar dos valores estatísticos, as sociedades podem apresentar diferentes formas de enfrentar os problemas de habitação. Paralelamente, observando-se o contexto actual dos dois países analisados, seria importante que as políticas públicas de habitação fossem alvo de maior investimento e atenção política, de forma a reduzir o número de situações de carência habitacional e a preparar os países para os novos desafios habitacionais decorrentes da globalização dos investimentos imobiliários, da turistificação, da gentrificação e da crise económica decorrente do COVID-19.

Nota dos autores: este estudo foi originalmente apresentado no “*Livro de Actas*” do XII Congresso da Geografia Portuguesa, com o título “*As políticas de habitação no Sul da Europa - comparando Portugal e Itália*” (pp. 45-50), e faz parte de uma análise mais abrangente que os autores estão a desenvolver sobre políticas habitacionais portuguesas e italianas.

## REFERÊNCIAS

ACCIAIUOLI, M. **Casas com escritos – Uma história da habitação em Lisboa**. Lisboa: Bizâncio, 2015.

ALLEN, J. **Welfare regimes, welfare systems and housing in Southern Europe**. *European Journal of Housing Policy*, 6 (3), 251-227, 2006.

ALLEN, J.; BARLOW, J.; LEAL, J.; MALOUTAS, T.; PADOVANI, L. **Housing and Welfare in Southern Europe**. Oxford: Blackwell, 2004.

ANTUNES, G. **Políticas de habitação – 200 anos**. Sintra: Caleidoscópio, 2018.

ANTUNES, G. **Política de habitação social em Portugal: de 1974 à actualidade**. *Fórum Sociológico*, 34, 7-17, 2019.

ANTUNES, G.; SOARES, N.P.; JULIÃO, R.P.; LÚCIO, J. **Políticas de habitação social precedentes a Abril de 1974**. *Revista Geolnova*, 13, 53-81, 2016.

ANTUNES, G.; DI GIOVANNI, C. **As políticas de habitação no Sul da Europa - comparando Portugal e Itália**. *Livro de Actas do XII Congresso da Geografia Portuguesa* (pp. 45-60), 2020.

BALDINI, M. **La casa degli italiani**. Bolonha: Il Mulino, 2010.

BALDINI, M.; POGGIO, T. **Housing Policy Towards the Rental Sector in Italy: A Distributive Assessment**. *Housing Studies*, 27 (5), 563-581, 2012.

BAPTISTA, L. **Cidade e habitação social**. Oeiras: Celta Editora, 1999.

BARGELLI, E.; HEITKAMP, T. (eds.). **New developments in Southern European Housing**. Southern European Housing, Pisa: Pisa University Press, 2017.

BIANCHI, R. **Residential tenancies and housing policy in Italy**. Southern European Housing. Pisa: Pisa University Press, 2017.

BRAGA M.; PALVARINI P. **Social Housing in the EU**. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2013.

CASTLES, F. G.; FERREIRA, M. **Home ownership and welfare: Is Southern Europe different?**. South European Society and Politics, 1(2), 163-185, 1996.

COELHO, A.B.; COELHO, P.B. **Habitação de interesse social em Portugal 1988-2005**. Lisboa: Livros Horizonte, 2009.

DGT. **Habitat III - Relatório Nacional Portugal**. Lisboa: Direção-Geral do Território, 2016.

DI FELICIANONIO, C; AALBERS, M. B. **The Prehistories of Neoliberal Housing Policies in Italy and Spain and Their Reification in Times of Crisis**. Housing Policy Debate, 28 (1), 135-151, 2018.

DI GIOVANNI, C. F. **Social housing in Portugal and Italy: methodological issues and empirical inferences of a comparative study**. CIES e-Working papers, 224, 1-25, 2019.

Di GIOVANNI, C.; ANTUNES, G. **Housing policies beyond numbers: a comparative study in Portugal and Italy**, AESOP Annual Congress 2019 – Book of papers, 288-2106, 2019.

FERREIRA, A. F. **Por uma nova política de habitação**. Lisboa: Edições Afrontamento, 1987.

FERREIRA, A. F. **Livro branco sobre a política da habitação em Portugal**. Lisboa: Encontro Nacional da Habitação, 1993.

GROS, M. C. **Pequena História do Alojamento Social em Portugal**. Sociedade e Território, 20, 80-90, 1994.

GUERRA, I. **As políticas de habitação em Portugal: à procura de novos caminhos**. Cidades, Comunidades e Territórios, 22, 41-68, 2011.

HANSSON, A. F.; LUNDGREN, B. **Defining Social Housing: A Discussion on the Suitable Criteria**. Housing, Theory and Society, 36 (2), 149-166, 2018.

HOUSING EUROPE. **The State of Housing in the EU 2017**. Bruxelas: Housing Europe, 2017,

IHRU. **1987-2011 – 25 anos de esforço do Orçamento de Estado com a habitação**. Lisboa: Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, 2015.

IHRU. **Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional**. Lisboa: Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, 2018.

KEMENY, J. **Housing and social theory**. Londres Routledge, 1992.



LUNGARELLA, R. **Social housing: una definizione inglese di “edilizia residenziale pubblica”?**. Istituzioni del Federalismo, 3 (4), 271-311, 2010.

MATEUS, A. (coord.). **Três décadas de Portugal Europeu – balanço e perspectivas**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015.

PADOVANI, L. **Italy**. em Balchin, P. (eds.). *Housing policy in Europe*. Londres: Routledge, 188-209, 1996.

POGGIO, T.; BOREIKO, D. **Social housing in Italy: old problems, older vices, and some new virtues?**, *Critical Housing Analysis*, 4 (1), 112-123, 2017.

PORTAS, N. (coord.). **Habitação para o maior número. Portugal, os anos de 1950-1980**. Lisboa: Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, 2013.

PUCCINI, E. **Verso un Política della Casa: dall'emergenza abitativa romana verso un modello nazionale**. Roma: Ediesse, 2016.

SANTOS, B.S. **Para uma visão da Europa: aprender com o Sul**. *Sociologias*, 18 (43), 24-56, 2016.

SEIXAS, J.; ANTUNES, G. **Tendências recentes de segregação habitacional na Área Metropolitana de Lisboa**. *CIDADES, Comunidades e Territórios*, 39, pp. 55-82, 2019.

SERRA, N., **Estado, território e estratégias de habitação**. Coimbra: Quarteto Editora, 2002.

SILVA, C. N. 1926-1974 **Política urbana em Lisboa**. Lisboa: Livros Horizonte, 1994a.

SILVA, C.N. **Mercado e políticas públicas em Portugal: a questão da habitação na primeira metade do século XX**. *Análise Social*, XXIX, 655-676, 1994b.

SILVA, C.N. **Política e gestão municipal em Lisboa no século XX: situação e perspectivas da investigação**. *Revista Penélope*, 13, 163-173, 1994c.

SILVA, C.N. **Política urbana em Lisboa: elementos para uma periodização**. I Colóquio Temático. O município de Lisboa e a dinâmica urbana (séculos XVI-XIX), 293-306, 1997.

STORTO, G. **La casa abbandonata, Il racconto delle politiche abitative dal piano decennale ai programmi per le periferie**. Roma: Officina edizioni, 2018.

TOSI, A. **Le case dei poveri. É ancora possibile pensare un welfare abitativo?**. Milão: Mimesis, 2016.

URBANI, P. **L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali**. *Istituzioni del Federalismo*, 3 (4), 249-270, 2010.